

Juryrapport Van Kemenadeprijs 2017

De Van Kemenadeprijs is bij het afscheid van J.A. van Kemenade als Commissaris van de Koningin in 2002 door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ingesteld. De prijs wordt om de drie jaar toegekend aan een persoon of organisatie die zich bijzonder verdienstelijk heeft gemaakt voor het openbaar bestuur.

De prijs wordt toegekend door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op basis van het advies van een jury, bestaande uit Van Kemenade, de vorige winnaar van de prijs en een door hen beiden daartoe uitgenodigde derde. Tot nu toe is de prijs toegekend aan Van Kemenade, D.J. Elzinga, J. Cohen en H.D. Tjeenk Willink.

Dit is de laatste keer dat de prijs statutair zal worden uitgereikt. De jury bestaande uit Van Kemenade, Tjeenk Willink en H.M. Meijdam - secretaris/directeur van het IPO - heeft besloten om Gedeputeerde Staten te adviseren de prijs nu toe te kennen aan de **Raad voor het Openbaar Bestuur**, het adviesorgaan voor regering en parlement over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur in ons land.

De vaste adviesorganen van de overheid vervullen een belangrijke taak ten behoeve van de democratische besluitvorming over zaken van publiek belang. Het is hun taak om de overheid objectief, dat wil zeggen op basis van feiten en vanuit inhoudelijke deskundigheid en praktijkervaringen, te adviseren over mogelijke consequenties en effecten van voorgenomen beleid en te wijzen op ontwikkelingen die voor het beleid van belang kunnen zijn. Ze hebben dat te doen met inachtneming van de grenzen die de democratische rechtsorde stelt.

In hun relatie met de politiek en het bestuur hebben die adviesorganen vaak te maken met dilemma's. Zoals enerzijds de noodzaak deugdelijk te analyseren en te reflecteren en anderzijds de publicitaire en politieke druk om direct tot handelen over te gaan of onmiddellijk oplossingen voorhanden te hebben. Een ander dilemma schuilt in de noodzaak om problemen in bredere samenhang te zien - hetgeen een vergroting van de complexiteit impliceert – tegenover de wetenschap dat voor effectieve oplossingen de complexiteit juist moet worden gereduceerd. Adviesorganen hebben de opdracht om politiek en bestuur kritisch te bezien en tegenwicht te bieden door feiten en inzichten te zetten tegenover beelden en overtuigingen. Tegelijkertijd dienen adviesorganen de politiek en het openbaar bestuur en respecteren zij het primaat van de politiek.

Dergelijke spanningen zullen zich vooral voordoen in een samenleving die sterk gefragmenteerd en geïndividualiseerd is, en waarin de opvattingen over aspecten van de publieke zaak of maatschappelijke ontwikkelingen meer bepaald lijken door vluchtige en eendimensionale opinies dan door gedegen inzichten, kennis van de werkelijkheid of coherente visies op de publieke zaak.

Dit is een situatie die zeker ook van toepassing is op het werkgebied van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Deze adviesraad richt zich immers op het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur, die van grote invloed kunnen zijn op het behoud en de ontwikkeling van een democratische en rechtstatelijke samenleving.

De democratische overheid is in de kern de institutionalisering van het sociaal contract dat burgers met elkaar hebben gesloten ten behoeve van een rechtvaardige, vreedzame en rechtstatelijke behartiging van publieke belangen. Die kunnen velen niet ieder voor zich bereiken, maar die moet door allen gezamenlijk worden gewaarborgd.

De effectiviteit en de legitimiteit van de overheid en van het overheidshandelen - als uitvoering van dat sociaal contract - is daardoor in een democratische samenleving voortdurend afhankelijk van het vertrouwen dat die overheid geniet, van de betrokkenheid bij en de erkenning van het publiek belang onder de burgers, en van de mate waarin de overheid in staat is om in de communicatie met de samenleving behoeften en verwachtingen van burgers te herkennen, zichtbaar af te wegen en in beleid vorm te geven.

Juist die voorwaarden voor een gezaghebbende en breed gedragen positie van de overheid zijn de laatste decennia aan erosie onderhevig. Ten gevolge van onder meer de door ontzuiling en individualisering afbrokkelende organisaties in het maatschappelijk middenveld. Daardoor zijn belangrijke verbindingen tussen overheid en samenleving of groepen van burgers grotendeels verloren gegaan. Het functieverlies van politieke partijen hangt daarmee samen. Die partijen slagen er, de één minder dan de ander, kennelijk onvoldoende in om het intermediair te zijn tussen de burgers en de overheid, het platform voor meningsvorming over de publieke zaak en het integrerend kader voor gemeenschappelijke visies en optreden met betrekking tot publieke belangen. Daardoor is er sprake van een groeiend gebrek aan articulatie van te onderscheiden visies op het publieke domein en de daarbij in het geding zijnde belangen.

Maar de erosie van de vanzelfsprekende positie van de overheid als het gremium voor de behartiging en de afweging van publieke belangen is ook een gevolg van de organisatie, het functioneren en de bestuursstijl van het openbaar bestuur zelf. De overheid verschijnt voor velen vooral als de supermarkt van publieke diensten. De overheid lijkt een politiek-bureaucratisch complex waarin inbreng, politieke sturing, verantwoordelijkheid en macht nauwelijks meer te herkennen zijn. De overheid oogt daarmee minder als de politieke arena waarin publiekelijk argumenten worden gewisseld, belangen worden afgewogen, standpunten worden verwoord en tenslotte tot een vergelijk wordt gekomen.

Het is niet verwonderlijk dat daardoor velen de politiek en het openbaar bestuur als één pot nat zien, politici niet meer als hun gekozen vertegenwoordigers beschouwen en het openbaar bestuur niet meer ervaren als iets van henzelf.

Dergelijke ontwikkelingen hebben niet alleen ingrijpende gevolgen voor de effectiviteit en de slagvaardigheid van de overheid. Ze raken ook het gezag en de positie van de politieke democratie in de samenleving. En ze raken het vertrouwen van velen in het openbaar bestuur als het forum waarin ook hun opvattingen en belangen worden gehoord en serieus worden afgewogen

Met betrekking tot veel aspecten van die problematiek heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur in de afgelopen jaren talloze adviezen en rapporten uitgebracht. Die adviezen hebben overigens zeker op korte termijn lang niet altijd tot concreet beleid geleid, vooral omdat de actualiteit en de afspraken in de regeerakkoorden meer aandacht kregen dan de ontwikkelingen die meer tijd, politieke afstemming en maatschappelijke aanvaarding vereisten.

Vooral gedurende het laatste decennium is de aandacht van de ROB meer verschoven van adviezen over structurele componenten van het openbaar bestuur naar de relatie tussen overheid en burgers. De ROB is ook meer aandacht gaan besteden aan het functioneren van het decentrale bestuur.

Verschillende adviezen van de ROB, zoals bijvoorbeeld *Het einde van het blauwdrukdenken*, *Wisselwerking*, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden* en *Lokaal veiligheidsbeleid*, kregen veel aandacht en leidden regelmatig tot lokale of regionale conferenties en directe dialoog tussen leden en medewerkers van de ROB met raden en colleges van lokaal en provinciaal bestuur.

Omdat bij de ROB het vertrouwen van de burger in de overheid en de verbinding tussen burger en overheid een centraal uitgangspunt heeft gevormd, zoals blijkt uit het advies *Vertrouwen op Democratie*, is de laatste jaren veel aandacht gegeven aan de bestuursstijl van de overheid. Gewezen is op de cultuurverschillen tussen de Weberiaanse verticale denkwereld van het openbaar bestuur en de meer horizontale verbanden in de netwerksamenleving van de burgers, die tot fricties, wederzijds onbegrip en wantrouwen leidden.

Op nationaal niveau werd door de ROB onder meer aandacht geschonken aan bestuurlijke innovaties, zodat Den Haag beter zou kunnen aansluiten bij de behoeften van veel burgers om bij beleid betrokken te zijn ook tussen verkiezingen in. De ROB besprak thema's als de positie van politieke partijen, de benoemingswijze van de burgemeester, de noodzaak van actieve openbaarheid van beleid en beleidsvoornemens en de inzet van sociale media voor informatie over de inhoud en de achtergronden van beleid. Daarnaast hield de ROB zich bezig met de betekenis van ICT voor informatie van en contact met burgers, met de noodzaak van scholing en professionalisering van volksvertegenwoordigers op alle niveaus van het openbaar bestuur, met de spanning tussen decentralisatie en de zogeheten systeemverantwoordelijkheid van de bewindspersoon en met de spanning tussen de verantwoordelijkheid van de nationale overheid en de nieuwe zeggenschapsverhoudingen in semipublieke organisaties in bijvoorbeeld onderwijs, zorg en volkshuisvesting.

Kortom: de ROB heeft de afgelopen jaren met vele adviezen, rapporten en conferenties op tal van terreinen belangrijke bijdragen geleverd aan de bezinning op het functioneren van het openbaar bestuur en de inrichting daarvan.

In het licht van verschillende maatschappelijke en politieke ontwikkelingen is het alleszins te verwachten dat het belang van de objectieve reflecties van de ROB op het openbaar bestuur alleen nog maar zal toenemen.

De toekenning van deze prijs aan de ROB is dan ook niet alleen uitdrukking van waardering voor het werk dat de ROB al heeft verricht, maar vooral ook een aansporing om daarmee met veel inzet en deskundigheid door te gaan. Het blijft relevant om burgers, volksvertegenwoordigers en bestuurders blijvend te doordringen van de noodzaak van bezinning op de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur in het belang van het behoud en de ontwikkeling van de democratie en de rechtsstaat.

De jury, J.A. van Kemenade, H.M. Meijdam en H.D. Tjeenk Willink.